

Barris, acció comunitària i polítiques urbanes

**Ismael Blanco,
Helena Cruz
i Oriol Nel·lo**

Universitat Autònoma
de Barcelona

#21

Les polítiques urbanes a Catalunya: proposta conceptual i antecedents

A Catalunya i al conjunt de l'Estat espanyol, temes com la rehabilitació urbana, el desenvolupament comunitari, la segregació residencial i les desigualtats entre barris han estat concebuts durant molt de temps com a problemes locals que havien de ser tractats pels ajuntaments basant-se en les seves competències urbanístiques i socials. Entre els anys vuitanta i noranta, les actuacions dels governs autonòmics i l'executiu estatal en matèria urbana van ser molt escasses i acotades a temàtiques concretes, contrastant amb el dinamisme de les polítiques urbanes en països com França, Anglaterra i els Estats Units. De fet, podríem dir que en aquest període les polítiques urbanes constitueixen un àmbit de política pública residual per a la Generalitat de Catalunya.

Les polítiques que es formulen en aquest context acaben adoptant tres tipus de característiques principals: el protagonisme gairebé exclusiu de les institucions municipals, el fort pes de l'urbanisme i un caràcter essencialment administratiu. Aquestes característiques han alimentat tres confusions habituals sobre el significat i l'àbast de les polítiques urbanes.

La primera confusió és la tendència a assimilar les polítiques urbanes amb les polítiques locals. Les polítiques urbanes poden ser polítiques locals, però no necessàriament ho són sempre. En realitat, allò que ens permet distingir les unes de les altres és si posen l'accent en l'objecte o en el subjecte de les intervencions públiques. Les polítiques locals es defineixen pel seu subjecte: són aquelles que formulen i que despleguen les institucions locals. Les polítiques urbanes, en canvi, es defineixen pel seu objecte: són aquelles que s'adrecen al tractament de problemes típicament urbans, com la segregació residencial. Així, doncs, les polítiques urbanes poden tenir diferents subjectes: locals, metropolitans, regionals, nacionals i fins i tot supranacionals. Una tendència important de canvi en les polítiques urbanes, de fet, és la de la "governança multinivell". Aquesta dinàmica evolutiva és menys evident a Catalunya, si més no fins al tombant del mil·lenni, tant pel protagonisme dels ajuntaments en l'abordatge dels assumptes urbans com per la debilitat dels mecanismes de concertació interinstitucional.

La segona confusió fa referència a la tendència a assimilar les polítiques urbanes amb les polítiques urbanístiques. Les polítiques urbanes inclouen i de fet atorguen un paper molt rellevant a les polítiques urbanístiques, orientades a l'ordenació i a la millora dels aspectes físics de les ciutats. Però les polítiques urbanes no s'esgoten aquí, sinó que aspiren a tractar els problemes urbans en les seves múltiples dimensions (urbanística, econòmica, social i mediambiental). De fet, una tendència cada cop més estesa en l'àmbit

de les polítiques urbanes és el desenvolupament d'enfocaments integrals, promovent l'articulació entre temes diversos com l'urbanisme, el benestar social, l'educació, la salut i la participació. Aquest tipus d'enfocaments integrals han estat escassament desenvolupats a Catalunya. L'urbanisme ha ocupat un lloc preeminent en les polítiques municipals, i les perspectives integrals o transversals han trobat molts obstacles per desenvolupar-se.

Finalment, hi ha una tercera confusió, que consisteix a assimilar les polítiques urbanes amb allò que fan en exclusiva els poders públics. En general, les polítiques públiques no haurien de ser concebudes com el resultat unilateral de l'actuació institucional. Aquesta afirmació resulta especialment rellevant en el camp de les polítiques urbanes, ja que les limitacions de recursos i de competències municipals obliguen sovint els governs locals a construir complicitats i marcs de col·laboració amb altres actors. Les ciutats són també un espai privilegiat per a la democràcia participativa, la qual cosa fa possible la participació ciutadana més enllà dels canals representatius habituals. Això es fa més evident encara des de finals dels anys noranta, quan pren força a escala internacional un moviment de canvi cap a una governança urbana més participativa i col·laborativa. En el període 1980-2000, l'adopció d'aquest tipus de fórmules de participació i de col·laboració a Catalunya depèn en bona mesura de la voluntat política dels ajuntaments.

No podem menystenir les excepcions al diagnòstic que acabem de fer. L'impuls de les anomenades àrees de rehabilitació integral (ARI) el 1983 per part del Govern central, per exemple, va permetre generar marcs de cooperació interinstitucional per a la rehabilitació d'àrees urbanes amb un teixit residencial en declivi. El Departament de Benestar Social de la Generalitat de Catalunya va impulsar a mitjan anys noranta un programa de desenvolupament comunitari que va posar el focus en els barris d'ADIGSA, l'Agència de l'Habitatge de Catalunya, que gestiona i administra habitat-

ges socials públics de la Generalitat. Però el veritable impuls a les polítiques urbanes a Catalunya per part de la Generalitat no es produí fins al 2003, en el període del primer Govern d'entesa.

L'impuls a l'agenda urbana: una nova generació de polítiques de barris

D'entre el conjunt de casos que il·lustren la vocació del Govern tripartit per impulsar una nova generació de polítiques urbanes a Catalunya cal destacar l'anomenada Llei de barris, aprovada pel Parlament de Catalunya amb un ampli consens polític el 2004. La formulació d'aquesta Llei partí d'una triple constatació: primer, la persistència de dinàmiques significatives de desigualtat entre àrees urbanes a Catalunya, malgrat els esforços i els assoliments dels ajuntaments en matèria de rehabilitació de barris; segon, l'empitjorament dels processos de segregació residencial i de declivi urbà en els barris més desafavorits com a conseqüència, sobretot, del fort creixement de la immigració i de la dinàmica alcista dels preus immobiliaris; tercer, la insuficiència de les polítiques municipals en l'abordatge d'un problema, el de la segregació urbana, que té com a origen i com a conseqüència la mateixa desigualtat intermunicipal. Aquest últim punt té una importància especial, ja que l'impuls de la Llei de barris comportava també l'impuls d'una acció redistributiva entre territoris per part d'una institució supramunicipal com el Govern de la Generalitat.

La Llei de barris exemplifica, doncs, l'inici d'una nova generació de polítiques urbanes a Catalunya, entre les quals també hi podem trobar altres exemples, com els plans educatius d'entorn o els programes Salut als Barris i Treball als Barris, vinculats a la mateixa Llei. La Llei de barris suposà un triple gir respecte de les tendències dominants en les polítiques urbanes en els anys anteriors: 1) l'impuls de marcs de coordinació interinstitucional (de governança multinivell) en l'abordatge d'una problemàtica urbana com és la

segregació; 2) la promoció d'un enfocament integral per a la rehabilitació dels barris, combinant diferents tipus d'actuacions com la millora de l'espai públic, la dotació d'equipaments, la rehabilitació de l'habitatge, la igualtat de gènere i la promoció social, i 3) el desenvolupament d'una lògica de governança participativa i col·laborativa, promovent el treball conjunt entre diferents ens institucionals, socials i veïnals.

El desplegament de la Llei de barris entre el 2004 i el 2010 va comportar l'impuls d'un centenar de projectes de rehabilitació de barris arreu del país, projectes que es van acompanyar en molts casos de programes complementaris impulsats per diferents departaments del Govern de la Generalitat, com els ja esmentats Treball als Barris i Salut als Barris. El balanç dels resultats d'aquesta política, com no podia ser d'una altra manera, ens obligaria a parlar de llums i d'ombres, qüestió que aquí no podem desenvolupar. La Llei de barris, de fet, no fou aliena als debats que generen les polítiques de rehabilitació urbana a escala internacional. No obstant això, aquesta Llei va gaudir, i gaudeix fins al dia d'avui, d'un ampli reconeixement polític que l'ha preservat de la seva derogació.

Des de l'any 2010 s'ha produït a Catalunya una situació paradoxal. D'una banda, les transformacions residencials ocorregudes al país en els anys anteriors i durant la crisi han suposat una acceleració de les dinàmiques de polarització socioespacial. Els barris més desafavorits s'han vist colpejats amb especial duresa pels efectes de la crisi (pobresa energètica, desnonaments, atur, precarietat laboral...), i els municipis on s'ubiquen han vist significativament restringides les seves capacitats d'actuació. De l'altra, el desplegament de la Llei de barris s'ha vist aturat per raons pressupostàries. El món municipal torna a prendre la iniciativa en aquest terreny; per exemple, a través del Pla de barris de Barcelona, un pla basat en una lògica redistributiva entre els barris de la ciutat, en estratègies transversals de rehabilitació de barris i en la coproducció de

polítiques entre el sector públic, el social i el veïnal. L'aturada de la Llei de barris indica un nou període de replegament de les polítiques urbanes al país. Les dinàmiques de desigualtat entre barris i municipis se'n poden ressentir greument si no es promouen noves actuacions a escala supramunicipal, metropolitana i nacional.